

Leitsätze:

1. Gebietsentwicklungspläne beeinträchtigen die gemeindliche Planungshoheit regelmäßig nur, wenn die überörtliche Planung eine hinreichend konkrete örtliche Planung nachhaltig stört. Darüber hinaus kann die Planungshoheit beeinträchtigt sein, sofern wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzogen werden.
2. Im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof NRW findet die Regelung des § 86 Abs. 2 VwGO, nach der über Beweisanträge in der mündlichen Verhandlung zu entscheiden ist, keine entsprechende Anwendung. Gemäß § 21 Satz 1 VerfGHG NRW stehen Art und Umfang der Beweiserhebung im Ermessen des Gerichts.

Urteil des VerfGH NRW vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00 –



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

Verkündet am: 25. Juni 2002
Schwarte
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 42/00

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

der Stadt

Verfahrensbevollmächtigte:

der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... verletze die Vorschriften
der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 23. April 2002

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs	Dr. B e r t r a m s ,
Präsident des Oberlandesgerichts	Dr. L ü n t e r b u s c h ,
Präsident des Oberlandesgerichts	D e b u s m a n n ,
Professor Dr. S c h l i n k ,	
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht	P o t t m e y e r ,
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht	Dr. B r o s s o k und
Professor Dr. T e t t i n g e r	

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin, eine kreisangehörige Stadt im Regierungsbezirk ..., macht geltend, durch den Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (GEP 99) in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu werden. Sie rügt, dass 86,53 % ihres Freiraums durch die Darstellung eines großflächigen regionalen Grünzugs überplant und Abgrabungsbereiche als Abgrabungskonzentrations-

zonen ausgewiesen werden. Außerdem richten sich ihre Einwände gegen die Darstellung einer unmittelbar östlich der A 57 und südlich der B 510 gelegenen Fläche als Abgrabungsbereich und die Einbeziehung einer ca. 18 ha großen Fläche östlich der ... Landstraße/südlich der B ..., die sie als Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen ausweisen will, in den regionalen Grünzug.

I.

Am 28. November 1996 beschloss der Bezirksplanungsrat für den Regierungsbezirk ..., anstelle des Gebietsentwicklungsplans aus dem Jahr 1986 einen neuen Gebietsentwicklungsplan zu erarbeiten. Der dem Erarbeitungsbeschluss zugrundeliegende Entwurf sah bereits die weitgehende Einbeziehung des Freiraums auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin in einen regionalen Grünzug, die Bildung von Abgrabungskonzentrationszonen und den Abgrabungsbereich östlich der A ../südlich der B ... vor. Die von der Beschwerdeführerin als "Gewerbegebiet ... Landstraße III" bezeichnete Fläche östlich der ... Landstraße/südlich der B ... war ebenfalls als Abgrabungsbereich vorgesehen. Sie war im alten Gebietsentwicklungsplan teils als Agrarbereich, teils als Bereich für den Schutz der Landschaft/Erholungsbereich dargestellt.

Die Beschwerdeführerin, die sich schon mit Schreiben vom 7. November 1996 gegen weitere Auskiesungen auf ihrem Gebiet gewandt und in diesem Zusammenhang auf ihre Absicht hingewiesen hatte, im Anschluss an die Gewerbegebiete nördlich der B 510 weitere Gewerbeflächen südlich der Straße darzustellen, machte im Zuge des Beteiligungsverfahrens nach entsprechender Beschlussfassung ihres Rates in einer Stellungnahme vom März 1997 Bedenken gegen den GEP-Entwurf geltend; sie forderte eine Verkleinerung des regionalen Grünzugs sowie die Darstellung eines Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen im Bereich östlich der ... Landstraße/südlich der B ... und lehnte jegliche über die bereits genehmigten Auskiesungen hinausgehende Darstellung von Abgrabungs-

bereichen auf ihrem Gebiet ab. Nach einem Erörterungstermin fertigte die Bezirksplanungsbehörde für den Bezirksplanungsrat eine zeichnerische Darstellung ihrer Beschlussvorschläge und eine Synopse, in der die Ergebnisse der Erörterungen und die Beschlussvorschläge einander gegenüber gestellt wurden. Im Kartenteil wurde der Abgrabungsbereich an der A .. nicht, der Abgrabungsbereich östlich der ... Landstraße gestrichen aufgeführt. In der Synopse heißt es zu dem erstgenannten Bereich, trotz der Bedenken der Beschwerdeführerin werde daran aus Gründen der Arrondierung einer schon vorhandenen Abgrabung festgehalten. Für den zweiten Bereich wurde die Streichung vorgeschlagen. Dem weitergehenden Verlangen der Beschwerdeführerin nach einer flächenmäßigen Reduktion des regionalen Grünzugs und nach der Darstellung eines Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen auf der Fläche östlich der ... Landstraße/ südlich der B ... entsprachen die Beschlussvorschläge nicht.

Der Bezirksplanungsrat beschloss am 18. Juni 1998 die Neufassung des Gebietsentwicklungsplans. Mit Erlass vom 12. Oktober 1999 erteilte die Landesplanungsbehörde für den Plan die Genehmigung, die am 15. Dezember 1999 veröffentlicht wurde (GV NRW S. 649). Dem Genehmigungserlass sind zahlreiche Maßgaben beigefügt.

II.

1. Mit ihrer am 15. Dezember 2000 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, der Gebietsentwicklungsplan verletze die Vorschriften der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Sie beantragt,

1. festzustellen, dass der am 18. Juni 1998 vom Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... beschlossene und durch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 1999 genehmigte Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 649) die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf Selbstverwaltung (Art. 78 Abs. 1 und 2 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) verletzt;

2.
 - a) festzustellen, dass der am 18. Juni 1998 vom Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... beschlossene und durch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 1999 genehmigte Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 649) nichtig ist, soweit in den zeichnerischen Darstellungen auf Blatt L 4504 ... auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin Bereiche als "Regionale Grünzüge" (Planzeichen 2. dc) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) und "Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung" (Planzeichen 2. db) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) ausgewiesen sind;

 - b) hilfsweise festzustellen, dass der am 18. Juni 1998 vom Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... beschlossene und durch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 1999 genehmigte Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 649) nichtig ist, soweit in den zeichnerischen Darstellungen auf Blatt L 4504 ... auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin ein Bereich als Regionale Grünzüge (Planzeichen 2. dc) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz)/Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (Planzeichen 2. db) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) ausgewiesen ist, der wie folgt eingegrenzt ist: nördlich durch die B ..., westlich/südlich durch die ... Landstraße bis zum Kreuzungspunkt mit dem ...bach, südlich/östlich durch den ...bach ab dem Kreuzungspunkt mit der ... Landstraße bis zum Kreuzungspunkt des ...bachs mit der Bahntrasse, ab dann durch die Bahntrasse bis zur B ...;

3.
 - a) festzustellen, dass der am 18. Juni 1998 vom Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... beschlossene und durch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-

Westfalen vom 12. Oktober 1999 genehmigte Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 649) nichtig ist, soweit Plansatz 3.12 (Rohstoffgewinnung) Ziel 1 (Bodenschätze haushälterisch nutzen) der textlichen Darstellungen und die zeichnerische Darstellung der Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Abgrabungsbereiche gemäß Planzeichen 2. eb) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) betroffen sind;

b) hilfsweise festzustellen, dass der am 18. Juni 1998 vom Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... beschlossene und durch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 1999 genehmigte Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 649) nichtig ist, soweit in den zeichnerischen Darstellungen auf Blatt L 4504 ... auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin ein Bereich für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Abgrabungsbereich gemäß Planzeichen 2. eb) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) östlich an die A .. und südlich an die B ... angrenzend dargestellt wird;

c) äußerst hilfsweise festzustellen, dass der am 18. Juni 1998 vom Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... beschlossene und durch Erlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 1999 genehmigte Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk ... (Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 649) nichtig ist, soweit in den zeichnerischen Darstellungen auf Blatt L 4504 ... auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin ein Bereich für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Abgrabungsbereich gemäß Planzeichen 2. eb) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) östlich an die A .. und südlich an die B ... angrenzend mit den Folgenutzungen "Oberflächengewässer" (Planzeichen 2. c) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) und "Regionaler Grünzug" (Planzeichen 2. dc) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz) dargestellt wird.

Die Beschwerdeführerin macht geltend:

Der Gebietsentwicklungsplan leide in mehrfacher Hinsicht an Verfahrensfehlern. Die Bezirksplanungsbehörde habe unter Verstoß gegen § 15 Abs. 2 Satz 3 bzw. § 15 Abs. 3 Satz 1 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994 (GV NRW S. 474) weder den Bezirksplanungsrat noch die Landesplanungsbehörde ausreichend über die von ihr - der Beschwerdeführerin - vorgetragene Anregungen und Bedenken unterrichtet. In der Synopse "Ergebnis der Erörterung/Beschlussvorschlag" sei ihre Forderung, im Bereich östlich der ... Landstraße/südlich der B ... einen Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen auszuweisen, systematisch falsch nicht unter dem Gliederungspunkt 1.3 "Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)", sondern dem Gliederungspunkt 1.2 "Allgemeine Siedlungsbereiche" angesprochen worden. Zur Ausdehnung des regionalen Grünzugs verhalte die Synopse sich nur bezogen auf eine Einwendung, die sie gemeinsam mit drei anderen Städten erhoben habe, nicht dagegen bezogen auf ihre gesondert erhobene eigene Einwendung. Dies habe ebenso wenig wie die ausschließlich textliche Erwähnung ihrer Bedenken gegen die Darstellung eines Abgrabungsbereichs östlich der A .. ausgereicht, um den Bezirksplanungsrat und die Landesplanungsbehörde zu unterrichten.

Die Landesplanungsbehörde habe gegen § 16 Abs. 1 LPIG verstoßen, indem sie den Gebietsentwicklungsplan unter den Maßgaben I.10 und II.7.1 ihres Erlasses genehmigt habe, die die Versorgung mit Kies und Sand langfristig sichern sollten. Diese Maßgaben entbehrten einer rechtlichen Grundlage und verstießen gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. In der genehmigten Fassung könne der Plan auch deshalb nicht wirksam werden, weil der Bezirksplanungsrat der Maßgabe II.7.1 und ebenso der den Schutz des Grundwassers vor Abgrabungen betreffenden Maßgabe II.6 nur eingeschränkt beigetreten sei.

Unter Verstoß gegen § 14 Abs. 3 Satz 2 LPIG sei im Planaufstellungsverfahren hinsichtlich der Abgrabungsbereiche eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterblieben. Da die Darstellung dieser Bereiche einen Vorhabenbezug im Sinne der Vor-

schrift aufweise, sei eine solche Prüfung mit einem an die raumordnerische Ebene angepassten Detaillierungsgrad erforderlich gewesen.

In materieller Hinsicht halte sich der Gebietsentwicklungsplan nicht innerhalb des allgemeinen Ermächtigungsrahmens des § 14 LPIG i.V.m. den Bestimmungen des Landesentwicklungsprogramms (LEPro). Die flächendeckende Ausweisung eines regionalen Grünzugs auf ihrem Gemeindegebiet verstoße gegen § 2 Abs. 1 der 3. DVO zum Landesplanungsgesetz vom 17. Januar 1995 (GV NRW S. 144) i.V.m. B.2.dc) der Anlage 1 zu dieser Bestimmung. Ausweislich der darin enthaltenen Definition der regionalen Grünzüge solle deren Darstellung dazu dienen, den Freiraum funktionsgerecht zu strukturieren und sinnvoll zu akzentuieren, nicht aber ihn flächendeckend zu überplanen. Im Vergleich zu der Grundausweisung "Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche" sei diese Darstellung an bestimmte qualifizierende Kriterien geknüpft. Die Ausweisung eines im Wesentlichen bloß die Siedlungsbereiche aussparenden regionalen Grünzugs diene hingegen nur dem Ziel, eine weitere räumliche Ausdehnung der Siedlungsbereiche zu verhindern.

Die Darstellung von Abgrabungsbereichen entfalte über die Zielbestimmung für die ausgewiesenen Flächen hinaus nach Plansatz 3.12 Ziel 1 Abs. 4 GEP 99 eine außerbereichliche Ausschlusswirkung; die Abgrabungsbereiche seien danach Abgrabungskonzentrationszonen. Damit sei ein durch die gesetzliche Ermächtigung nicht gedeckter Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht verbunden. Ausweislich des der Bezirksplanungsbehörde durch Schreiben vom 7. November 1996 mitgeteilten Beschlusses ihres Rates vom 25. September 1996 plane sie selbst die Darstellung von Abgrabungskonzentrationszonen durch Änderung ihres Flächennutzungsplans. Dieses Planungskonzept werde durch die Ausschlusswirkung der Darstellung von Abgrabungskonzentrationszonen im Gebietsentwicklungsplan zunichte gemacht, ohne dass die Regionalplanung dazu gesetzlich ermächtigt sei.

Der Gebietsentwicklungsplan greife unzulässig in den Kernbereich ihrer Planungshoheit ein. Zum einen widerspreche er einer bereits konkretisierten Planung, zum

anderen höhle er ihre Planungshoheit substantziell aus. Bereits vor Beginn des Erarbeitungsverfahrens habe sie am Standort östlich der ... Landstraße/südlich der B ... die Ausweisung eines Gewerbegebiets "... Landstraße III" geplant. In der Folgezeit sei diese Planung konkretisiert und im Jahr 1997 zum Gegenstand verbindlicher Rats- und Ausschussbeschlüsse gemacht worden. Außerdem verbleibe ihr insgesamt kein ortsplanerischer Gestaltungsspielraum für weitere Gewerbe- und Industrieansiedlungen. Der regionale Grünzug spare lediglich ungünstig gelegene Freiflächen am nordwestlichen Rand des Stadtgebiets aus. Von ihrem noch ungenutzten Gewerbeflächenpotenzial von ca. 50 ha entfalle der größte Teil auf private Erweiterungs- und Vermarktungsflächen; es verblieben ihr aktuell nur ca. 0,8 ha zur eigenen Verfügung.

Die dargestellten Eingriffe in ihre Planungshoheit verstießen außerdem gegen das Willkürverbot. Wenn die Regionalplanung einen solchen Konkretheitsgrad aufweise, dass der nachfolgenden Bauleitplanung kein nennenswerter Spielraum verbleibe, dann dürften sich weder die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials noch die eigentliche Abwägung auf globale Gesichtspunkte beschränken. Dem habe der Plangeber bei der Sachverhaltsermittlung und nachfolgenden Abwägung nur unzureichend Rechnung getragen. Der Darstellung des regionalen Grünzugs seien, namentlich soweit er ihr Gebiet betreffe, nicht die erforderliche Gebietsaufgliederung sowie Bestandserfassung und -bewertung vorausgegangen. Es sei nicht erkennbar, dass die räumliche Ausdehnung des Grünzugs überhaupt auf einer Abwägung beruhe. Ein Ausgleich zwischen den Zielsetzungen des Landesentwicklungsprogramms, das bezogen auf Ballungsrandzonen das Interesse an einem ausreichenden Gewerbeflächenangebot dem Belang des Freiraumschutzes gleichberechtigt gegenüberstelle, sei verfehlt worden. Ferner verstoße die Darstellung des regionalen Grünzugs gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil die Ausweisung der betroffenen Flächen als allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich ausgereicht hätte. Speziell für die Fläche "... Landstraße III" habe der Plangeber Feststellungen weder zu ihrer Eignung als Bestandteil des regionalen Grünzugs noch zur Erforderlichkeit ihrer Einbeziehung getroffen. Darüber hinaus

seien die Überlegungen, die der Plangeber in seiner Abwägungsentscheidung zum Bereich "... Landstraße III" angestellt habe, grob widersprüchlich und willkürlich. Die dringend erforderliche Ausweisung von Gewerbeflächen an dieser Stelle sei ihr, der Beschwerdeführerin, mit der Begründung verweigert worden, eine spätere Erweiterung wäre nicht möglich. Auf der anderen Seite sei durch die flächen- deckende Grünzugausweisung alles getan worden, um jegliche Ausdehnung ihrer Gewerbeflächen zu verhindern. Ebenso unstimmg sei die Begründung für die Streichung des an dieser Stelle zunächst vorgesehenen Abgrabungsbereichs. Die Streichung sei nämlich mit dem Hinweis auf ihre Absicht, dort einen Gewerbe- standort auszuweisen, begründet worden, obwohl der Gebietsentwicklungsplan die Realisierung ihrer Absicht mit der Einbeziehung der Flächen in den Grünzug ge- rade vereitele. Die Ausweisung des Abgrabungsbereichs östlich der A .. sei schon deshalb fehlerhaft, weil der Plangeber es versäumt habe, sich ausreichende Kenntnis über die abbauwürdigen Lagerstätten von Kies und Sand zu verschaffen. Die Abwägung beruhe außerdem auf dem fehlerhaften Konzept, die Belange der Rohstoffgewinnung gegenüber ökologischen Belangen generell hintanzustellen und deshalb von vornherein nur solche Flächen als Abgrabungsbereiche in Be- tracht zu ziehen, hinsichtlich derer es zu keinen oder nur geringen Konflikten mit ökologischen Schutzansprüchen kommen könne. Die bei der Abwägung speziell zu der Fläche an der A .. angestellten Erwägungen seien nicht nachvollziehbar. Es gehe keineswegs, wie von der Bezirksplanungsbehörde ausgeführt, um die maxi- male Nutzung eines vorhandenen Abgrabungsbereichs. Von einer bereits erfolgten Abgrabung sei die dargestellte Fläche durch eine Bahntrasse getrennt und stelle sich auch sonst als eigenständiges Vorhaben dar.

2. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:

Die Ausweisung eines regionalen Grünzugs entspreche den formellen und materiellen Anforderungen der Landesverfassung. Die Bezirksplanungsbehörde habe die von der Beschwerdeführerin im Erarbeitungsverfahren vorgebrachten Bedenken und Anregungen in der Vorlage für den Aufstellungsbeschluss in geraffter Form weitergegeben. Sowohl dem Bezirksplanungsrat als auch der Landesplanungsbehörde hätten also die nötigen Informationen vorgelegen. In materieller Hinsicht halte die Darstellung eines regionalen Grünzugs sich innerhalb des Ermächtigungsrahmens des § 14 LPIG. Sie werde gerechtfertigt durch die überragende Bedeutung, die regionalen Grünzügen nach den Zielsetzungen übergeordneter landesplanerischer Regelungen zukomme. Den durch das Landesplanungsrecht ebenfalls geschützten siedlungsstrukturellen Erfordernissen sei Rechnung getragen worden. Der Beschwerdeführerin blieben, wie im Erarbeitungsverfahren in Kontakt mit ihr ermittelt worden sei, noch genügend Entwicklungsmöglichkeiten für Siedlungen und Gewerbe. Der Vorwurf, die über die Grünzugausweisung getroffene Abwägungsentscheidung verstoße gegen das Willkürverbot, werde durch die Planunterlagen widerlegt.

Auch durch die Darstellung von Abgrabungsbereichen werde die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Der Bezirksplanungsrat und die Bezirksplanungsbehörde seien auch insoweit entsprechend den gesetzlichen Erfordernissen informiert worden. Die Darstellung eines Abgrabungsbereichs an der A .. mit Folgenutzung Oberflächengewässer/regionaler Grünzug schränke die Planungshoheit der Beschwerdeführerin nicht substantiell ein und verletze auch nicht das Willkürverbot. Sie beruhe weder auf Ermittlungs- noch auf evidenten Abwägungsdefiziten.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG können Gemeinden die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass Landesrecht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze. Zum Landesrecht in diesem Sinne gehören nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch Ausweisungen eines Gebietsentwicklungsplans (VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 311 f.; 45, 291, 292).

Die Beschwerdeführerin ist beschwerdebefugt. Sie kann geltend machen, durch den angegriffenen Gebietsentwicklungsplan in ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 Abs. 1 und 2 LV) verletzt zu sein. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Plan mit den von ihr beanstandeten Ausweisungen in ihre Planungshoheit eingreift. Diese wird vom Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie umfasst (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 303).

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Der angegriffene Gebietsentwicklungsplan verletzt mit den in ihm festgelegten Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV.

I.

1. Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 291, 293; 46, 295, 303).

2. Nicht jede Einwirkung der Regionalplanung auf die gemeindlichen Planungsmöglichkeiten greift rechtserheblich in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde ein. Deren Planungshoheit wird regelmäßig nur beeinträchtigt, wenn die überörtliche Planung eine hinreichend konkrete örtliche Planung nachhaltig stört. Darüber hinaus kann die Planungshoheit beeinträchtigt sein, sofern wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzogen werden (VerfGH NRW, DVBl. 1992, 710, 711; NWVBl. 1992, 242; OVG 45, 291, 294; ebenso für Akte der überörtlichen Fachplanung BVerwGE 79, 318, 325; 100, 388, 394 f.; BVerwG, NVwZ 2001, 1280, 1281). Die genannten Fallgruppen umschreiben diejenigen Bereiche, in denen die gemeindlichen Belange nicht mehr als unbedeutend anzusehen sind und daher nicht wegen angenommener Geringfügigkeit vom Träger der Regionalplanung unbeachtet gelassen werden dürfen (vgl. BVerwG, NVwZ 2001, 1280, 1281 für die überörtliche Fachplanung). Das allgemeine Interesse einer Gemeinde, ihr Gebiet vor einer überörtlichen Planung zu bewahren, reicht für die Geltendmachung einer Verletzung der Planungshoheit hingegen nicht aus (vgl. BVerwG, NVwZ 2001, 88, 89).

3. Auch vor Beeinträchtigungen der Planungshoheit im genannten Sinn schützt die Landesverfassung die kommunale Selbstverwaltung nicht absolut. Das Recht der Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert (Art. 78 Abs. 2 LV, Art. 28 Abs. 2 GG). In den Bereich der Selbstverwaltung einschließlich der Planungshoheit kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden.

Derartigen Eingriffen sind Grenzen gesetzt. Der Kernbereich der Selbstverwaltung darf nicht angetastet werden. Außerhalb des Kernbereichs sind das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (VerfGH NRW, OVG 40, 310, 312; 45, 291, 293; 46, 295, 304).

Gesetze im Sinne des Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) sind nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen. Greift eine untergesetzliche Norm in die Selbstverwaltung ein, so muss auch die ermächtigende gesetzliche Norm selbst mit Art. 78 LV vereinbar sein. Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die untergesetzliche Norm mit Art. 78 LV vereinbar ist, umfasst außerdem die Frage, ob diese Norm den allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen einhält (VerfGH NRW, OVG 40, 310, 312 f.; 45, 291, 293; 46, 295, 304).

II.

Die Planungshoheit der Beschwerdeführerin wird nur durch die Ausweisung von Teilen ihres Gebiets als Bestandteil eines regionalen Grünzugs beeinträchtigt. Die weiteren beanstandeten Ausweisungen des Gebietsentwicklungsplans greifen dagegen nicht in rechtserheblicher Weise in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin ein und bedürfen mithin keiner Überprüfung am Maßstab des Art. 78 LV.

1. Die Ausgestaltung der im Gebietsentwicklungsplan dargestellten Abgrabungsbereiche als Abgrabungskonzentrationszonen und die Ausweisung eines Abgrabungsbereichs östlich der A .. stellen keine rechtserheblichen Eingriffe in die gemeindliche Planungshoheit dar.

a) Die Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen entzieht nicht wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung. Diese Ausweisung wirkt zum einen nur in den Bereichen, die nach den geologischen Gegebenheiten für eine Abgrabung in Betracht kommen. Sie betrifft zum anderen lediglich einen einzelnen Planungsaspekt. Unter anderen als Abtragungsgesichtspunkten schließt sie eine durchsetzbare Ortsplanung nicht aus.

b) Die erwähnte Ausweisung stört auch nicht eine eigene konkrete Planung der Beschwerdeführerin. Eine Absicht der Beschwerdeführerin, selbst derartige Zonen oder überhaupt Abgrabungsflächen an bestimmter Stelle auszuweisen, hat namentlich weder in ihrer an die Bezirksplanungsbehörde gerichteten Stellungnahme vom 7. November 1996 noch in dem vorangegangenen Ratsbeschluss vom 25. September 1996 Ausdruck gefunden. In dem genannten Beschluss hat der Rat der Beschwerdeführerin der Verwaltung lediglich den Auftrag erteilt, die planungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um alle noch nicht genehmigten Abgrabungen auf dem Gemeindegebiet zu verhindern. Dieser Auftrag zielt auf eine reine Negativplanung ab. Dem damit verfolgten Planungsziel kommt die Ausgestaltung der Abgrabungsbereiche im Gebietsentwicklungsplan als Konzentrationszonen wegen der mit ihr verbundenen Ausschlusswirkung für alle nicht dargestellten Flächen entgegen.

c) Ebenso wenig wird eine konkrete Ortsplanung durch die Darstellung eines Abgrabungsbereichs östlich der A .. beeinträchtigt. Die Beschwerdeführerin hat selbst nicht behauptet, an dieser Stelle eine eigene Planung verfolgt zu haben, sondern nur auf spätere Entwicklungsmöglichkeiten hingewiesen. Das genügt nicht, um eine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit darzutun.

2. Die Ausweisung des regionalen Grünzugs stellt hingegen einen rechtserheblichen Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin dar, denn sie entzieht wesentliche Teile des Gebiets der Beschwerdeführerin einer durchsetzbaren Ortsplanung und stört darüber hinaus im Bereich "... Landstraße III" nachhaltig eine gemeindliche Planung von hinreichender Konkretetheit.

a) Die Grünzugdarstellung umfasst wesentliche Teile des Gemeindegebiets und führt dazu, dass die Beschwerdeführerin diese Teile nicht mehr abweichend überplanen kann.

Planungsbetroffen ist der weit überwiegende Teil des Gebiets der Beschwerdeführerin, namentlich ca. 85 % ihres Freiraums. Ob überplante Flächen wesentliche Teile des Gebiets einer Gemeinde darstellen, lässt sich allerdings nicht anhand einer rein quantitativen Betrachtung entscheiden. Maßgeblich ist vielmehr auch, welche Bedeutung den Flächen nach den örtlichen Verhältnissen für die bauliche Entwicklung der Gemeinde zukommt. Im Fall der Beschwerdeführerin erstreckt sich der regionale Grünzug auch auf solche Flächen, die vorhandenen Gewerbe- und Industriegebieten benachbart liegen sowie verkehrlich günstig angebunden sind und sich deshalb in besonderer Weise für eine Gewerbeansiedlung eignen. Angesichts dessen handelt es sich um wesentliche Flächen.

Die überplanten Flächen stehen aufgrund ihrer Darstellung als Bestandteil eines regionalen Grünzugs einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung nicht mehr zur Verfügung. Im Hinblick auf die notwendigen Ausgleichsfunktionen, die Grünzüge in Verdichtungsgebieten zu erfüllen haben, legt der Gebietsentwicklungsplan ziel förmig fest, regionale Grünzüge seien gegen die Inanspruchnahme für Siedlungszwecke besonders zu schützen (Ziel 2 Abs. 1 des Abschnitts 2.1); Planungen und Maßnahmen, welche die den regionalen Grünzügen zukommenden Funktionen beeinträchtigen, seien auszuschließen (Ziel 2 Abs. 2 Satz 3 des Abschnitts 2.1.). Mit diesen von der Beschwerdeführerin nach § 16 Abs. 3 Satz 2 LPlG zu beachtenden Zielen ist die Ausweisung von Siedlungsflächen unvereinbar. Vorbehaltlich einer Planänderung könnte die Beschwerdeführerin nur versuchen, über ein Verfahren nach § 19 a LPlG die Zulassung einer Zielabweichung zu erreichen. Die Entscheidung darüber steht aber im Ermessen der mit ihr befassten Stellen. Der Gemeinde verbleibt also nicht die Möglichkeit, kraft eigener Entscheidungsmacht abweichende ortsplanerische Vorstellungen durchzusetzen.

b) Die gemeindliche Planungshoheit wird außerdem dadurch beeinträchtigt, dass die mit der Ausweisung eines Bereichs zum Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Erholung verknüpfte Grünzugausweisung eigene konkrete Pla-

nungsvorstellungen der Beschwerdeführerin für den Bereich "... Landstraße III" zunichte macht.

Eine gemeindliche Planung ist nicht erst dann hinreichend konkretisiert, wenn sie das Stadium eines verbindlichen Bauleitplans erreicht hat. Vielmehr können auch auf andere Weise dokumentierte örtliche Planungsvorstellungen Bedeutung erlangen (VerfGH NRW, DVBl. 1992, 710, 711). Für den durch die Ausweisung eines regionalen Grünzugs überplanten Bereich "... Landstraße III" hat die Beschwerdeführerin vor der Beschlussfassung des Bezirksplanungsrats über die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplans hinreichend konkrete eigene Planungsvorstellungen entwickelt. Im Protokoll einer Sitzung ihres Rats am 28. September 1993 heißt es zwar noch gänzlich unbestimmt, es gebe langfristig Überlegungen zu einer baulichen Nutzung des betreffenden Bereichs, ohne dass die städtebauliche Zielrichtung schon benannt werden könne. Ausweislich eines Vermerks über ein Planergespräch am 26. Januar 1994, an dem u.a. Vertreter der Beschwerdeführerin und des Kreises Wesel teilnahmen, sah die Beschwerdeführerin den Bereich "... Landstraße III" damals lediglich als einen von mehreren alternativen Erweiterungsbereichen für eine gewerbliche Nutzung an. Später haben sich diese Vorstellungen aber konkretisiert. In ihrer Stellungnahme gegenüber der Bezirksplanungsbehörde vom 7. November 1996 verwies die Beschwerdeführerin auf ihre Absicht, dort ein Gewerbegebiet auszuweisen, und erhob in einer von ihrem Rat gebilligten Stellungnahme vom März 1997 die Forderung, im Gebietsentwicklungsplan die fragliche Fläche als Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich darzustellen. Ein näher spezifiziertes Planungskonzept eines im Auftrag der Beschwerdeführerin tätig gewordenen Planungsbüros datiert allerdings erst vom 16. November 1999, einem Zeitpunkt, zu dem die Ziele des Gebietsentwicklungsplans bereits verbindlich geworden waren. Zur Einleitung eines entsprechenden Verfahrens über die Änderung des Flächennutzungsplans der Beschwerdeführerin ist es überhaupt nicht gekommen. Auch so hatte die gemeindliche Planung im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bezirksplanungsrats über den Gebietsentwicklungsplan (§ 15 Abs. 3 Satz 1 LPlIG) aber einen hinreichenden Konkretisierungsgrad erreicht. Durch die

vorangegangene Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 7. November 1996 und diejenige vom März 1997, die auf einem entsprechenden Ratsbeschluss beruhte, war die in Rede stehende Planungsvorstellung nicht nur als Option, sondern als feste Absicht dokumentiert worden; sowohl der betroffene räumliche Bereich als auch die vorgesehene Nutzungsart waren konkret bezeichnet. Über das allgemeine Interesse, das Gemeindegebiet vor einer überörtlichen Planung zu verschonen, gingen die gemeindlichen Vorstellungen damit deutlich hinaus. Dass sich die gemeindliche Planung noch nicht durch einen Planaufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB) oder gar die Auslegung von Planunterlagen (§ 3 BauGB) verfestigt hatte (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1998, 290, 292), beeinflusst zwar das Gewicht, mit dem sie vom Bezirksplanungsrat im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen war (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 1992, 710, 713; BVerwGE 100, 388, 394), stellt aber ihre Berücksichtigungsbedürftigkeit nicht völlig in Frage.

Der Gebietsentwicklungsplan greift mit der Ausweisung eines regionalen Grünzugs in die Planung der Beschwerdeführerin auch nachhaltig ein. Mit dieser Ausweisung ist die Darstellung örtlicher Bauflächen unvereinbar; das gemeindliche Planungsvorhaben ließe sich also allenfalls unter den strengen Voraussetzungen für ein Zielabweichungsverfahren (§ 19 a LPIG) realisieren.

III.

Die mit der Ausweisung eines regionalen Grünzugs verbundene Beeinträchtigung der Planungshoheit der Beschwerdeführerin hält einer Überprüfung am Maßstab des Art. 78 LV Stand.

1. Ermächtigungsgrundlage für die Neufassung des Gebietsentwicklungsplans und die darin getroffene Ausweisung eines regionalen Grünzugs ist § 14 Abs. 1 LPIG i.V.m. § 15 Abs. 4 LPIG und den Bestimmungen des Landesentwicklungspro-

gramms. Diese Ermächtigungsgrundlage begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 313 ff.).

2. Die Ausweisung selbst ist unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gewährleisteten Position der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht zu beanstanden.

a) Das gilt zunächst in formeller Hinsicht.

aa) Die Grünzugdarstellung leidet nicht unter dem Gesichtspunkt einer unzureichenden Unterrichtung des Bezirksplanungsrats durch die Bezirksplanungsbehörde über die von der Beschwerdeführerin im Beteiligungsverfahren geltend gemachten Anregungen und Bedenken an einem das Selbstverwaltungsrecht verletzenden Verfahrensfehler.

(1) Ob die einfachrechtlichen Vorgaben der Ermächtigungsnorm eingehalten sind, kann verfassungsgerichtlich für solche Normen überprüft werden, die selbst Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie sind (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 310). Für das Erfordernis, den Bezirksplanungsrat gemäß § 15 Abs. 2 Sätze 3 und 4 LPIG über die von planungsbetroffenen Gemeinden geltend gemachten Anregungen und Bedenken zu unterrichten, trifft dies zu. Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 LV ist die Pflicht des Urhebers einer überörtlichen Planungsnorm abzuleiten, die von dem Plan individuell betroffene Gemeinde anzuhören (BVerfGE 76, 107, 122, VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 318). Die Anhörung bildet nämlich einen Bestandteil der Sachverhaltsermittlung, die ihrerseits Grundlage und Voraussetzung einer jeden die gemeindlichen Belange berücksichtigenden planerischen Abwägungsentscheidung ist. Wird die Anhörung von einer anderen Stelle als dem eigentlichen Entscheidungsträger der Planung durchgeführt, so kann sie ihren Informationszweck nur erfüllen, wenn die dabei gewonnenen Erkenntnisse Letzterem zugänglich gemacht werden. Für die Regionalplanung gewährleistet das die Berichtspflicht nach § 15 Abs. 2 Sätze 3 und 4 LPIG.

Auswirkungen auf die Planungshoheit hat eine Verletzung der Berichtspflicht allerdings nur, falls sie die planerische Sachentscheidung beeinflussen kann. Hat der Bezirksplanungsrat die nötigen Informationen auf sonstige Weise erhalten oder fehlt es aus anderen Gründen an der konkreten Möglichkeit, dass ein Verstoß gegen die Berichtspflicht Einfluss auf den Planinhalt gehabt hat, so scheidet ein Verfassungsverstoß aus (vgl. zur Beachtlichkeit von Anhörungsmängeln in der Fachplanung BVerwGE 100, 370, 379 f.).

(2) Verfassungsrechtlich erhebliche Verstöße gegen die Berichtspflicht liegen hier nach nicht vor.

Über die eigene Einwendung der Beschwerdeführerin gegen die Ausweisung von Teilen ihres Gebiets als Bestandteil eines regionalen Grünzugs hat die Bezirksplanungsbehörde den Bezirksplanungsrat in ihrem als Synopse "Ergebnis der Erörterung/Beschlussvorschläge" bezeichneten abschließenden Bericht zwar nicht gesondert informiert. Dem Informationszweck hat sie aber in der Sache dadurch Rechnung getragen, dass sie in der Synopse auf die gemeinsame Stellungnahme der Städte ..., ..., ... und ... eingegangen ist. Die inhaltliche Information darüber deckt auch das von der Beschwerdeführerin mit ihrer gesonderten Einwendung verfolgte Anliegen ab. Die Beschwerdeführerin hatte mit ihrer Einzeleinwendung eine flächenmäßige Reduktion des regionalen Grünzugs gefordert und dieses Begehren auf die Erwägung gestützt, eine nahezu flächendeckende Darstellung des Gemeindegebiets als Bestandteil des Grünzugs widerspreche der einschlägigen planungsrechtlichen Definition, die auf eine "sinnvolle Akzentuierung" ausgerichtet sei. Die Synopse spricht beide Gesichtspunkte an. Ihr ist zum einen zu entnehmen, dass es den vier Städten um eine Flächenreduzierung der als flächendeckend bezeichneten Grünzugdarstellung ging; zum anderen gibt sie mit dem Hinweis, nach Meinung der vier Städte sei die Methodik der Grünzugdarstellung zu undifferenziert angewandt worden, auch die Kritik mangelnder Akzentuierung und ausufernder Verwendung dieser planerischen Ausweisung wieder.

Über die Planungsabsichten der Beschwerdeführerin in dem von der Ausweisung des regionalen Grünzugs umfassten Bereich "... Landstraße III" hat die Bezirksplanungsbehörde den Bezirksplanungsrat in der Synopse ordnungsgemäß unterrichtet. Dass sie die dazu erhobene Einwendung der Beschwerdeführerin nicht im Abschnitt 1.3 der Synopse "Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)", sondern im Abschnitt 1.2 "Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB)" abgehandelt hat, stellt eine sachgerechte Information nicht in Frage. Im Erarbeitungsverfahren bestand zwischen der Beschwerdeführerin und der Bezirksplanungsbehörde Streit, ob gewerbliche Erweiterungsflächen der Beschwerdeführerin entsprechend dem Planentwurf im Bereich ... Heide als Teil des dort vorgesehenen allgemeinen Siedlungsbereichs oder auf den Flächen an der ... Landstraße als Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen ausgewiesen werden sollten. Insofern stellte sich die Forderung der Beschwerdeführerin als Einwendung gegen die vorgesehene Ausweisung des allgemeinen Siedlungsbereichs ... Heide dar.

bb) Ein das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin verletzender Verfahrensfehler ist dem Plangeber ferner nicht in Gestalt ungenügender Information der Landesplanungsbehörde über die Einwendungen der Beschwerdeführerin unterlaufen.

§ 15 Abs. 3 Satz 1 LPiG, der die Berichtspflicht der Bezirksplanungsbehörde gegenüber der Landesplanungsbehörde regelt, ist schon kein Prüfungsmaßstab im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde. Die Aufsicht der Landesplanungsbehörde über die Regionalplanung mag auch dem Schutz von Gemeindefürsorgeinteressen dienen. Daraus folgt aber noch nicht, dass die im Zusammenhang damit stehende einfachgesetzliche Berichtspflicht Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie ist. Diese Garantie verlangt die Berücksichtigung der gemeindlichen Belange in der Regionalplanung und als Voraussetzung dafür die Unterrichtung des Planungsträgers über diese Belange. Hingegen ergibt sich aus ihr nicht zwingend, dass die Berücksichtigung der gemeindlichen Belange zusätzlich durch eine Auf-

sichtsbehörde kontrolliert werden muss und dementsprechend der Aufsichtsbehörde die dafür notwendigen Informationen zuteil werden müssen.

Unabhängig davon hat die Bezirksplanungsbehörde ihrer Berichtspflicht auch gegenüber der Landesplanungsbehörde genügt. Sie hat die Landesplanungsbehörde durch Vorlage der Synopse "Ergebnis der Erörterung/Beschlussvorschläge" in gleicher Weise unterrichtet wie den Bezirksplanungsrat.

cc) Die Einwände der Beschwerdeführerin, die sich auf die der Genehmigung des Gebietsentwicklungsplans beigefügten Maßgaben beziehen, bedürfen bereits deshalb keiner weiteren Prüfung, weil diese Maßgaben nicht auf das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin einwirken. Ihnen fehlt jeglicher Bezug zur Ausweisung eines regionalen Grünzugs.

dd) Die Rüge, gemäß § 14 Abs. 3 Satz 2 LPIG hätte eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden müssen, greift nicht durch. Zum einen bezieht sie sich nicht auf die Ausweisung eines regionalen Grünzugs, die allein rechtserheblich in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreift. Zum anderen zählt die genannte Bestimmung nicht zu den Prüfungsmaßstäben im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren, da sie keine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist, sondern allein dem Schutz der Umwelt dient (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 - VerfGH 20/95 u.a. -, S. 52 des Urteilsabdrucks, insoweit in OVGE 46, 295 nicht abgedruckt).

b) Die Darstellung eines regionalen Grünzugs wahrt auch in materieller Hinsicht die Vorgaben, deren Einhaltung der Verfassungsgerichtshof im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren zu prüfen hat.

aa) Sie hält sich an die in § 14 LPIG und in den Bestimmungen des Landesentwicklungsprogramms gesetzten Ziele und überschreitet damit nicht den allgemeinen Ermächtigungsrahmen. Der nach § 14 LPIG gebotene überörtliche Bezug der

Darstellung ist angesichts der Ausdehnung des ausgewiesenen Grünzugs nicht zweifelhaft. Die mit der Darstellung verfolgten, unter Ziel 2 des Abschnitts 2.1 GEP 99 aufgeführten Zielsetzungen korrespondieren mit den Ermächtigungszwecken der §§ 2, 16, 17, 20 und 21 LEPro. Namentlich wird die Darstellung der in §§ 20 Abs. 3, 21 Abs. 3 LEPro formulierten Zielvorgabe gerecht, den Freiraum vor allem in Verdichtungsgebieten seiner ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend zu sichern und funktionsgerecht zu entwickeln. Ob die Ausweisung des Grünzugs trotz dessen Großflächigkeit der Definition regionaler Grünzüge in Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 der 3. DVO zum Landesplanungsgesetz entspricht, ist keine Frage der Zielkonformität von Planungsnorm und gesetzlicher Ermächtigung, sondern betrifft ein davon unabhängiges Detail der einfachrechtlichen, nicht aus der Selbstverwaltungsgarantie ableitbaren Vorgaben für den Gebietsentwicklungsplan und gehört daher nicht zum Prüfungsprogramm im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde.

bb) Die Ausweisung des regionalen Grünzugs greift selbst dann nicht in den unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ein, wenn diesem die gemeindliche Planungshoheit zuzurechnen sein sollte (vgl. dazu VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 313 f.; 45, 291, 294; 46, 295, 305; BVerfGE 103, 332, 365 f.). Art. 78 Abs. 1 LV garantiert wie Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung als Einrichtung. Dabei kann offen bleiben, ob sie in ihrem Kernbereich nur institutionell oder auch individuell gewährleistet ist. Denn der Beschwerdeführerin verbleiben hinreichende Bauflächenreserven und damit Planungsmöglichkeiten im Bereich "...-West".

cc) Die mit der Ausweisung eines regionalen Grünzugs verbundene Einschränkung der Planungshoheit der Beschwerdeführerin verstößt weder gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip noch gegen das Willkürverbot.

Planungsentscheidungen sind aufgrund einer Abwägung der durch die Planung berührten Belange zu treffen. Dem Normgeber ist dafür eine Gestaltungsbefugnis

eingräumt, die allerdings verfassungsrechtlichen Begrenzungen unterliegt. Einschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit durch eine überörtliche Planung sind verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn sie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot wahren. Aus diesen Grundsätzen ergeben sich Anforderungen an die Vorbereitung, die Durchführung und das Ergebnis der Abwägung. Ein im Wege der Abwägung herzustellender verhältnismäßiger Ausgleich der berührten Belange setzt voraus, dass der Planungsträger den erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und anhand dieses Sachverhalts die für die Planung sprechenden überörtlichen Belange einerseits und die beeinträchtigten gemeindlichen Belange andererseits der Entscheidung zugrundegelegt sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat. Soweit hierbei über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, hat der Verfassungsgerichtshof seine Nachprüfung in Anwendung des Willkürverbots darauf zu beschränken, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen auf unsachgemäßen Erwägungen beruhen oder sonst offensichtlich fehlerhaft sind. Die angegriffene Regelung ist außerdem im Ergebnis daraufhin zu überprüfen, ob sie im Hinblick auf die berührten gemeindlichen Belange das Verhältnismäßigkeitsprinzip wahrt, insbesondere der Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie Rechnung trägt (vgl. VerfGH NRW, OVG 40, 310, 317 f.; NWVBl. 1991, 371, 372; OVG 43, 245, 248; 45, 291, 294 f.).

Diesen Maßstäben halten die vorbereitende Sachverhaltsermittlung sowie der Vorgang und das Ergebnis der Abwägung Stand.

(1) Der Plangeber hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt als Grundlage seiner Abwägungsentscheidung richtig und vollständig ermittelt. Ob die Annahme der Beschwerdeführerin zutrifft, dass als regionale Grünzüge nur solche Freiraumbereiche ausgewiesen werden können, die besondere qualifizierende Funktionen, insbesondere Ausgleichsfunktionen für benachbarte Siedlungsgebiete erfüllen, kann offen bleiben. Es liegt auf der Hand, dass der verbliebene Freiraum in Verdichtungsgebieten in aller Regel solche Funktionen erfüllt. Dort ist er in besonde-

rem Maße zum knappen Gut geworden, so dass ihm typischerweise Ausgleichsfunktionen für die Siedlungsbereiche zukommen. Da das Gebiet der Beschwerdeführerin in einer Ballungsrandzone und damit in einem Verdichtungsgebiet (§ 21 Abs. 1 LEPro) liegt, erübrigen sich genauere Ermittlungen, um die eine Grünzugausweisung rechtfertigenden Freiraumfunktionen zu belegen.

Hinsichtlich der entgegenstehenden Belange der Beschwerdeführerin sind Ermittlungsdefizite ebenfalls nicht feststellbar. Die Beschwerdeführerin hatte im Erarbeitungsverfahren Gelegenheit, ihre durch die Grünzugausweisung betroffenen Interessen darzulegen. Wie bereits ausgeführt, wurde der Bezirksplanungsrat über die von ihr geltend gemachten Anregungen und Bedenken ordnungsgemäß unterrichtet. Der Stellungnahme der Landesregierung ist zu entnehmen, dass darüber hinaus insbesondere nähere Untersuchungen dazu angestellt wurden, in welchem Umfang die Beschwerdeführerin künftig Gewerbeflächen benötigen würde und wo dieser Bedarf sachgerecht befriedigt werden könnte. Dass es hierbei zu groben Fehleinschätzungen gekommen wäre, lässt sich dem Vortrag der Beschwerdeführerin nicht entnehmen und ist auch sonst nicht erkennbar geworden.

(2) Dem Plangeber sind im Abwägungsvorgang bezogen auf die Belange der Beschwerdeführerin keine offensichtlichen Fehleinschätzungen oder -bewertungen unterlaufen.

Es lässt sich nicht feststellen, dass der räumlichen Ausdehnung des regionalen Grünzugs auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin unsachgemäße Erwägungen zugrunde liegen. Die Ausgleichsfunktionen, die der Freiraum für benachbarte Siedlungsbereiche erfüllt, haben in Verdichtungsgebieten eine hohe Bedeutung und rechtfertigen es daher, den Freiraum unter besonderen Schutz zu stellen. Welche Überlegungen maßgeblich dafür waren, einen Teil der zum Gemeindegebiet gehörenden Freiflächen bei der Ausweisung des Grünzugs auszusparen, ist zwar nicht ausdrücklich erläutert worden; ihre Randlage lässt die ausgeklammerten Flächen aber als weniger schutzbedürftig erscheinen. Anhaltspunkte für eine sachwidrige,

von der Gestaltungsfreiheit des Plangebers nicht mehr gedeckte Differenzierung bei der räumlichen Abgrenzung fehlen demnach.

Der Bezirksplanungsrat hat bei seiner Abwägung die Siedlungsbelange der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu den Belangen des Freiraumschutzes nicht unter Verstoß gegen § 21 Abs. 3 Buchst. b LEPro als prinzipiell nachrangig behandelt. Den Planunterlagen und den ergänzenden Erläuterungen der Landesregierung im vorliegenden Verfahren ist zu entnehmen, dass die Notwendigkeit der Bereitstellung weiterer Gewerbeflächen auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin gesehen und bei der Entscheidung über die räumliche Ausdehnung des allgemeinen Siedlungsbereichs ... Heide berücksichtigt wurde. Das Planungskonzept war also auf einen Ausgleich der gegenläufigen Belange, nicht auf die einseitige Bevorzugung des Freiraumschutzes ausgerichtet.

Die Einbeziehung des Bereichs "... Landstraße III" in den regionalen Grünzug beruht nicht auf offensichtlich widersprüchlichen Erwägungen. Aus den beiden Synopsen "Hinweise, Anregungen und Bedenken/Ausgleichsvorschlag" und "Ergebnis der Erörterung/Beschlussvorschläge" geht deutlich hervor, dass die Bezirksplanungsbehörde und der Bezirksplanungsrat der Anregung der Beschwerdeführerin, die ursprünglich geplante Ausweisung des Bereichs als Abgrabungsfläche aufzugeben, nur im Ergebnis zu folgen bereit waren, sich aber zu keinem Zeitpunkt die Motivation der Beschwerdeführerin zu Eigen machten, dort ein Gewerbegebiet auszuweisen. Bereits im "Ausgleichsvorschlag" wurden tragfähige Gründe dafür angegeben, warum den Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin nicht entsprochen werde. Ein Gewerbebestandort "... Landstraße III" stelle eine isolierte Siedlungsentwicklung südlich der B ... dar und habe keine Erweiterungsmöglichkeit. In den "Beschlussvorschlägen" wurde zusätzlich ausgeführt, mit der großzügigen Darstellung des allgemeinen Siedlungsbereichs "... West" stünden der Stadt auch ohne den Bereich "... Landstraße III" alle Möglichkeiten offen, neben Wohnen und wohnverträglichem Gewerbe auch störendes Gewerbe mit Anschluss an Bundesautobahn und künftige Umgehungsstraße zu planen. In der

mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Bezirksplanungsbehörde deutlich gemacht, dass Anlass für den Verzicht auf eine Abgrabungsfläche im Bereich "... Landstraße III" allein die entschiedene, mit Schreiben vom 7. November 1996 gegenüber der Bezirksplanungsbehörde zum Ausdruck gebrachte Ablehnung weiterer Abgrabungen im Stadtgebiet durch die Beschwerdeführerin gewesen sei. Die Einbeziehung des Bereichs "... Landstraße III" in den regionalen Grünzug und der Verzicht auf die Abgrabungsfläche stehen mithin in keinem Widerspruch.

(3) Die Ausweisung eines regionalen Grünzugs kann unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten auch nicht im Ergebnis beanstandet werden. Obgleich sie wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Ortsplanung entzieht und im Bereich "... Landstraße III" eine Ortsplanung nachhaltig stört, wahrt sie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Zwar ist der Beschwerdeführerin durch die Grünzugausweisung - zunächst abgesehen von der Sonderproblematik der erwähnten Ortsplanung - eine Gewerbe- und Industrieansiedlung großflächig verwehrt. Das Gewicht dieses Eingriffs wird aber deutlich dadurch relativiert, dass zum einen die überplanten Flächen auch in der Vergangenheit nach dem Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 11. Mai 1995 (GV NRW S. 532) nur unter engen Voraussetzungen als Siedlungsbereich ausgewiesen werden konnten und dass zum anderen der Beschwerdeführerin nach dem maßgeblichen Sachstand im Zeitpunkt der Planungsentscheidung an anderer Stelle noch in beträchtlichem Umfang Raum für die Schaffung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen verblieben ist. Die von der Landesregierung und der Beschwerdeführerin hierzu gemachten Angaben belegen einschlägig nutzbare Bauflächenreserven von immerhin ca. 50 ha. Dass diese Flächen zum überwiegenden Teil nicht im städtischen Eigentum stehen, mag ihre Mobilisierung erschweren, doch handelt es sich dabei um eine Einschränkung, die für eine Angebotsplanung wie die Bauleitplanung typisch ist. Sollten die der Beschwerdeführerin als Planungsreserven verfügbaren Flächen früher als vom Plangeber prognostiziert erschöpft sein, so kann sich der Plangeber

- eventuell schon vor Ablauf der in § 15 Abs. 5 LPIG vorgesehenen Frist von 10 Jahren - gehalten sehen, die Ausweisungen des Gebietsentwicklungsplans zu überprüfen und nach erneuter Abwägung gegebenenfalls anzupassen. Außerdem besteht bei dringendem Bedarf die Möglichkeit, ein Zielanpassungsverfahren nach § 19 a LPIG durchzuführen.

Angesichts dessen begegnet die Entscheidung, den überörtlichen Belangen des Freiraumschutzes höheres Gewicht als den entgegenstehenden gemeindlichen Belangen beizumessen, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Freiraum gehört zu den Rechtsgütern, die nach Art. 29 a LV unter dem besonderen Schutz der Landesverfassung stehen. Diese verfassungsrechtliche Wertung wird konkretisiert u.a. durch die §§ 16, 17 und 20 LEPro und die Zielsetzungen unter B.III.1.2 LEP NRW, die die hohe Bedeutung des Freiraumschutzes betonen. Diesem Schutz kommt hier wegen der Lage der als Grünzug ausgewiesenen Flächen in einem Verdichtungsgebiet besonderer Stellenwert zu. Trotz der großflächigen Betroffenheit des Gemeindegebiets kann deshalb von einer Disproportionalität zwischen den verfolgten überörtlichen Zwecken und den beeinträchtigten gemeindlichen Planungsmöglichkeiten keine Rede sein.

Unverhältnismäßig betroffen ist die Beschwerdeführerin schließlich auch nicht durch die Beeinträchtigung ihrer Planung im Bereich "... Landstraße III". Das Gewicht einer gemeindlichen Planung in der Abwägung hängt maßgeblich davon ab, wie stark sie sich inhaltlich konkretisiert und rechtlich verfestigt hat (VerfGH NRW, OVGE 43, 245, 249). Beide Aspekte sprechen dafür, der Planung der Beschwerdeführerin nur geringes Gewicht zuzubilligen. Selbst im Verlauf des Verfahrens zur Änderung des Gebietsentwicklungsplans hat die Beschwerdeführerin keine Schritte unternommen, um ihre Planungsvorstellungen näher auszuarbeiten; ein detaillierterer Planentwurf ist erst nach Inkrafttreten der Neufassung des Gebietsentwicklungsplans vorgelegt worden. Über den Ratsbeschluss, der ihrer Stellungnahme vom März 1997 zum GEP-Entwurf zugrundelag, hinaus sind auch keine Entscheidungen getroffen worden, die zu einer rechtlichen Verfestigung der

Planung hätten führen können; insbesondere ist nie ein entsprechendes Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans der Beschwerdeführerin eingeleitet worden.

Unter diesen Umständen war das überörtliche Interesse an der Einbeziehung des Bereichs "... Landstraße III" in den regionalen Grünzug geeignet, das gegenläufige gemeindliche Planungsinteresse zu überwinden. Die betroffene Fläche ist zwar im Verhältnis zu den insgesamt als Bestandteile des Grünzugs ausgewiesenen Flächen der Beschwerdeführerin recht klein. Das ändert aber nichts daran, dass ihre Planung den Freiraum deutlich beeinträchtigen würde. Der Bereich ist bisher durch die B ... von den weiter nördlich gelegenen Gewerbe- und Industrieflächen klar getrennt und auch sonst von Siedlungstätigkeit noch verschont. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine einmal zugelassene gewerbliche Nutzung südlich der Bundesstraße eine Eigendynamik entfaltet und sich als Folgewirkung die Inanspruchnahme weiterer Teile des dort jetzt noch intakten Freiraums anbahnt. Diese Beeinträchtigungen und Risiken für den Freiraum rechtfertigen den mit der streitigen Ausweisung verbundenen Eingriff in die gemeindliche Planung, zumal die Beschwerdeführerin zur Befriedigung ihres Bedarfs an Gewerbeflächen auf die betroffene Fläche innerhalb des für den Plangeber überschaubaren Zeitraums nicht zwingend angewiesen ist.

Angesichts der dargestellten, auf der Grundlage der von der Beschwerdeführerin und der Landesregierung vorgelegten Unterlagen erschöpfend zu beurteilenden Sach- und Rechtslage war es entbehrlich, die gesamten Aufstellungsunterlagen zur Änderung des Gebietsentwicklungsplans beizuziehen. Der darauf gerichtete Antrag der Beschwerdeführerin brauchte nicht in entsprechender Anwendung des § 86 Abs. 2 VwGO in der mündlichen Verhandlung beschieden zu werden. Diese Vorschrift findet im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof nicht über § 13 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG entsprechende Anwendung, da § 21 Satz 1 VerfGHG eine abweichende Regelung trifft. Danach stehen Art und Umfang der Beweiserhebung im Ermessen des Verfassungsgerichtshofs. Die Beteiligten können lediglich Be-

weisanregungen geben, die den Verfassungsgerichtshof aber nicht binden (vgl. zum Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 2. Aufl. 2001, Rdnr. 254; Geiger, Einige Besonderheiten im verfassungsgerichtlichen Prozess, 1981, S. 22; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 2 Rdnr. 49).

Dr. Bertrams

Dr. Lünterbusch

Debusmann

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok

Prof. Dr. Tettinger